

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.173.2020.AOlc

z dnia 23 grudnia 2020 r.

Rada Gminy Bledzew

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 6 i 7, § 12 ust. 1 w zakresie słów: "wymienionych w § 7" oraz § 20 ust. 3 i § 24 uchwały Nr XX/184/20 Rady Gminy Bledzew z dnia 24 listopada 2020r. w sprawie Wieloletniego Programu współpracy Gminy Bledzew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2020r Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniego Programu współpracy Gminy Bledzew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2020r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 1 pkt 6 i 7, § 12 ust. 1 w zakresie słów: "wymienionych w § 7" oraz § 20 ust. 3 i § 24 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 2 pkt 1, art. 3 ust. 2 i 3 oraz art. 5a ust. 2, oraz art. 15 ust.2a-2da ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2020 poz. 1057.), zwanej dalej: ustawą, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r., poz. 283 t.j. z późn.zm.), zwany dalej: "Zasadami techniki prawodawczej".

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Jednocześnie w myśl art. 5a ust. 5 ustawy wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zakres przedmiotowy;
- 3) okres realizacji programu;
- 4) sposób realizacji programu;
- 5) wysokość środków planowanych na realizację programu.

Przywołany przepis ustawy określa obligatoryjne elementy merytoryczne i determinuje treść uchwały w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionym przepisie można mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje co najmniej wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 5 tej ustawy.

W § 1 pkt 6 i 7 uchwały Rada Gminy wprowadziła definicje „organizacji” i „dotacji”: „6) organizacjach - należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, działające na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców;” oraz „dotacja- należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”. Należy wskazać, że zarówno definicja organizacji jak i definicja dotacji znajdują się w ustawie odpowiednio w art. 3 ust. 2 i 2 oraz w art. 2 pkt 1 ustawy. Definicje wprowadzone przez Radę nie pokrywają się dokładnie z definicjami ustawowymi. Należy zwrócić uwagę, że program stosuje się do organizacji określonych w ustawie i nie można go ograniczać tylko do organizacji działających na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców. Ponadto w uchwale nie powinno być odesłań do bliżej nieokreślonych przepisów prawa (np. o finansach publicznych). Zgodnie z § 137 "Zasad techniki prawodawczej" w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych a zwłaszcza ich modyfikacja powoduje nieważność tych zapisów. Zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 6 i 7 uchwały stanowi modyfikację art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jednym z obligatoryjnych punktów programu wieloletniego jest określenie sposobu realizacji tego programu. Taką regulację Rada Gminy zawarła w rozdziale 6 programu. W § 12 ust. 1 zawartym w tym rozdziale Rada Gminy Bledzew postanowiła, że "Zlecenie organizacjom realizacji zadań publicznych wymienionych w § 7 odbywa się na zasadach określonych w art. 13 ustawy, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia". W § 7 uchwały jest mowa o zadaniach priorytetowych, natomiast zgodnie z § 8 uchwały „Zadania priorytetowe wymienione w § 7 nie stanowią jedyne kryterium podjęcia współpracy i mogą być rozszerzone na inne zadania publiczne”. Ponadto w § 6 w zw. z § 1 pkt 8 uchwały, przedmiotem współpracy z organizacjami jest realizacja zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, o ile są one zadaniami gminy. Niesłusznym jest zatem ograniczanie sposobu realizacji programu jedynie do zadań priorytetowych, gdyż powinien on się odnosić do wszystkich zlecanych zadań publicznych. W związku z

powyższym należy stwierdzić nieważność § 12 ust. 1 uchwały w zakresie słów: "wymienionych w § 7".

W rozdziale 12 zatytułowanym „Zasady, tryb powoływania, regulamin pracy komisji konkursowych”, w § 20 ust. 3 uchwały Rada Gminy Bledzew określiła, „3. Komisja składa się z 3-5 osób i działa na zasadach określonych w ustawie”.

Tymczasem w art. 15 ust. 2b ustawy ustawodawca określił, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2d ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. Tym samym przepis stworzony przez Radę stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż określenie liczby członków komisji nie mieści się w zakresie ani trybu ani zasad powoływania komisji”.

Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 124/13 *„W zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym”*.

W paragrafie 24 Rada postanowiła, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy”. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym akt prawny hierarchicznie wyższy jak ustawa, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej

dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. - sygn. IV SA/Wr 81/12).

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli